

## JRC SCIENCE FOR POLICY REPORT

# Έκθεση του RIO ανά χώρα για το 2015: Ελλάδα

Lena Tsipouri  
Sophia Athanassopoulou  
Robert Gampfer

2016

This publication is a Science for Policy Report by the Joint Research Centre, the European Commission's in-house science service. It aims to provide evidence-based scientific support to the European policy-making process. This publication, or any statements expressed therein, do not imply nor prejudge policy positions of the European Commission. Neither the European Commission nor any person acting on behalf of the Commission is responsible for the use which might be made of this publication.

**Contact information**

Address: Edificio Expo. c/ Inca Garcilaso, 3. E-41092 Seville (Spain)

E-mail: [jrc-ipts-secretariat@ec.europa.eu](mailto:jrc-ipts-secretariat@ec.europa.eu)

Tel.: +34 954488318

Fax: +34 954488300

**JRC Science Hub**

<https://ec.europa.eu/jrc>

JRC102324

PDF

ISBN 978-92-79-59841-8

doi:10.2791/163906

LF-04-16-581-EL-N

---

© European Union, 2016

Reproduction is authorised provided the source is acknowledged.

How to cite: Lena Tsipouri, Sophia Athanassopoulou, Robert Gampfer; Έκθεση του RIO ανά χώρα για το 2015: Ελλάδα; doi:10.2791/163906

All images © European Union 2016 except for the ERA Dashboard image on the first page by Niels Meyer licensed under CC BY 2.0

**Συνοπτική παρουσίαση**

Η έκθεση αναλύει το σύστημα Ε&Κ της Κύπρου για το 2015, συμπεριλαμβανομένης της σχετικής πολιτικής και της χρηματοδότησης, λαμβάνοντας υπόψη τις προτεραιότητες του Ευρωπαϊκού Χώρου Έρευνας και της Ένωσης Καινοτομίας. Η έκθεση εκπονήθηκε με βάση σύνολο κατευθυντήριων γραμμών για τη συλλογή και την ανάλυση σειράς υλικού, συμπεριλαμβανομένων εγγράφων πολιτικής, στατιστικών, εκθέσεων αξιολόγησης, ιστοτόπων κ.λπ. Όπου είναι δυνατόν, τα ποσοτικά και ποιοτικά δεδομένα αντιπαραβάλλονται με τις αντίστοιχες εκθέσεις για όλα τα κράτη μέλη της ΕΕ. Τα περιεχόμενα της έκθεσης βασίζονται εν μέρει στην Έκθεση του Παρατηρητηρίου Έρευνας και Καινοτομίας για το 2014 («RIO Country Report 2014», Τσιπούρη και Αθανασοπούλου 2015).

## Πλαίσιο

Η χρηματοπιστωτική κρίση, η κρίση δημοσίου χρέους και πέντε έτη αυστηρών μέτρων λιτότητας, είχαν ως αποτέλεσμα την μείωση του ΑΕΠ της Ελλάδος κατά 23,8 % μεταξύ 2008 και 2013. Το 2015 προβλεπόταν περαιτέρω συρρίκνωση του ΑΕΠ κατά 1,4 % μέσα στο έτος και κατά 1,3 % το 2016<sup>1</sup>. Το ποσοστό ανεργίας είναι το υψηλότερο στην ΕΕ και αυξήθηκε σταθερά κατά τη διάρκεια της κρίσης έως το 2014, οπότε και μειώθηκε ελαφρά φτάνοντας στο 26,5 %.

Οι πολιτικές λιτότητας είχαν ως αποτέλεσμα μεγάλες δημοσιονομικές περικοπές σε όλους τους τομείς πολιτικής, με επίπτωση και στις δημόσιες δαπάνες Ε&Κ. Η έλλειψη χρηματοδότησης παραμένει κρίσιμο ζήτημα για το ελληνικό σύστημα Ε&Κ. Ωστόσο, παρά τις νέες δεσμεύσεις για δημοσιονομική εξυγίανση που συνδέονται με το 3ο πρόγραμμα οικονομικής προσαρμογής που συμφωνήθηκε τον Ιούλιο του 2015, η κυβέρνηση εξήγγειλε μέτρα με σκοπό την διασφάλιση της χρηματοδότησης για την υλοποίηση ερευνητικών έργων.

Το θέμα της Ε&Κ βρέθηκε στο επίκεντρο των κυβερνητικών εξαγγελιών από τότε που ανέλαβε καθήκοντα η κυβέρνηση του κ. Τσίπρα τον Ιανουάριο του 2015, ουδέποτε όμως αποτέλεσε κεντρικό ζήτημα στον σχεδιασμό οικονομικής και κοινωνικής πολιτικής. Το ποσοστό του κρατικού προϋπολογισμού για την Ε&Κ ήταν ήδη χαμηλό πριν από την κρίση και βασίζεται σε μεγάλο βαθμό στην χρηματοδότηση από τα διαρθρωτικά ταμεία και στην και τα ανταγωνιστικά προγράμματα από το εξωτερικό. Η Ελλάδα αποτελεί μια χώρα μέτριας καινοτομίας, με επιδόσεις που αντιστοιχούν στο 66 % του διάμεσου του δείκτη καινοτομίας της ΕΕ το 2014, σημειώνοντας πτώση κατά 5 ποσοστιαίες μονάδες σε σχέση με το 2013<sup>2</sup>.

Το 2014, ο στόχος της έντασης Ε&Α για το 2020 ανέβηκε στο 1,21 % του ΑΕΠ, ύστερα από μια μείωση από το 2 % στο 0,69 % το 2013 λόγω της συνεχιζόμενης δημοσιονομικής λιτότητας. Η δημόσια δαπάνη για Ε&Α (ΔΔΕΑ) ανήλθε σε 0,83 % του ΑΕΠ το 2014, παρουσιάζοντας σταθερή αύξηση από το 2011 (0,67 %). Η χρηματοδότηση της Ε&Α από τον επιχειρηματικό τομέα ανήλθε στο 0,25 % του ΑΕΠ το 2014, με την επιχειρηματική δαπάνη για Ε&Α (ΕΔΕΑ) να αυξάνεται με αργό ρυθμό (κατά την περίοδο 2011-2014) και να διαμορφώνεται στο 0,28 % (μέσος όρος της ΕΕ-28: 1,3 %).

Οι βασικές εξελίξεις στο σύστημα Ε&Κ το 2015 περιλάμβαναν:

- τη δημιουργία της θέσης Αναπληρωτή Υπουργού Ε&Κ στο Υπουργείο Παιδείας, Έρευνας και Θρησκευμάτων, καθώς και αντίστοιχης διεύθυνσης Ε&Κ στο Υπουργείο
- τη δημοσιοποίηση της εθνικής στρατηγικής έξυπνης εξειδίκευσης, η οποία μέχρι στιγμής αποτελεί το έγγραφο που περιέχει τα περισσότερα μέτρα για τη στήριξη της ιδιωτικής Ε&Α, της καινοτομίας και της συνεργασίας δημόσιου και ιδιωτικού τομέα, και τα οποία προγραμματίζονται για την περίοδο 2015-2020
- την έναρξη της διαδικασίας δημιουργίας Εθνικού Οδικού Χάρτη για τις ερευνητικές υποδομές
- την έγκριση της εθνικής και περιφερειακής στρατηγικής έξυπνης εξειδίκευσης
- τον ορισμό της Γενικής Γραμματείας Έρευνας και Τεχνολογίας (στο Υπουργείο Παιδείας, Έρευνας και Θρησκευμάτων) ως αρχής αξιολόγησης και πιστοποίησης έργων Ε&Κ.

Η ελληνική πολιτική ευνοεί τη διεθνή συνεργασία στον τομέα της έρευνας με δημόσια χρηματοδότηση. Ελληνικές ερευνητικές ομάδες συμμετέχουν σε μεγάλο βαθμό σε προγράμματα ERAnet και άλλες πρωτοβουλίες της ΕΕ και συχνά διαδραματίζουν σημαντικούς ρόλους στη θεματολογία έρευνας για μεγάλες προκλήσεις. Η αγορά εργασίας για ερευνητές στην Ελλάδα είναι έντονα ρυθμισμένη από τον δημόσιο τομέα με αυστηρούς κανόνες αμοιβών, οι οποίοι επιβραβεύουν τον χρόνο εργασίας και όχι τις

<sup>1</sup> Ευρωπαϊκή Επιτροπή (2015α): Ευρωπαϊκές Οικονομικές Προβλέψεις, φθινόπωρο 2015.

<sup>2</sup> Ευρωπαϊκή Επιτροπή (2015β): Innovation Union Scoreboard 2015.

επιδόσεις. Λόγω των σοβαρών δημοσιονομικών περικοπών κατά τα προηγούμενα έτη, οι συνθήκες εργασίας έχουν επιδεινωθεί σημαντικά στον δημόσιο ερευνητικό τομέα, με αποτέλεσμα να μην είναι σε θέση η Ελλάδα να προσελκύει ταλαντούχους ερευνητές από το εξωτερικό και να αυξάνεται η εκροή επιστημόνων από τη χώρα.

Η συνεργασία μεταξύ του ακαδημαϊκού και του επιχειρηματικού τομέα είναι πολύ περιορισμένη λόγω της διαφορετικής νοοτροπίας οργάνωσης και της έλλειψης ζήτησης από πλευράς επιχειρηματικού τομέα. Οι συνδημοσιεύσεις πανεπιστημίων-επιχειρήσεων αντιστοιχούσαν στο 1,5 % του συνόλου των δημοσιεύσεων την περίοδο 2011-2013. Υπάρχουν διάφορες δημόσιες και ιδιωτικές πρωτοβουλίες για τη στήριξη της μεταφοράς γνώσης, αλλά οι περισσότερες από αυτές πάσχουν από περιορισμένη χρηματοδότηση.

Οι προκλήσεις που διαπιστώνονται στο σύστημα E&K της Ελλάδας είναι:

- 1) Ασταθής και μη αποδοτική δομή διακυβέρνησης της E&K, με ιδιαίτερη αδυναμία στο θέμα της αξιολόγησης
- 2) Έλλειψη αποδοτικότητας και προτεραιοποίησης στην κατανομή της χρηματοδότησης
- 3) Εξαιρετικά χαμηλή δραστηριότητα E&K στον ιδιωτικό τομέα.

## Προκλήσεις Ε&Κ

### Πρόκληση 1: Βελτίωση της διακυβέρνησης Ε&Κ, και ιδίως των μηχανισμών αξιολόγησης

#### Περιγραφή

Το ελληνικό σύστημα διακυβέρνησης της Ε&Κ χαρακτηρίστηκε για πολύ καιρό από έλλειψη στρατηγικού οράματος και ελλιπή συντονισμό μεταξύ κυβερνητικών φορέων<sup>3</sup>. Το 2013 συστάθηκε Συμβούλιο Καινοτομίας, το οποίο απαρτιζόταν από εκπροσώπους του ακαδημαϊκού και του βιομηχανικού χώρου, για να παράσχει συμβουλές Ε&Κ σε επίπεδο στρατηγικής και να διευκολύνει τον συντονισμό μεταξύ κυβερνητικών φορέων αρμόδιων για δραστηριότητες Ε&Κ και ενδιαφερόμενων μερών. Ωστόσο, μέχρι τώρα έχει εκδώσει πολύ λίγες εισηγήσεις και αποφάσεις<sup>4</sup>. Μεταξύ του 2009 και του 2012, η εποπτεία της Γενικής Γραμματείας Έρευνας και Τεχνολογίας (ΓΓΕΤ), του κύριου φορέα αρμόδιου για την υλοποίηση και τη χρηματοδότηση πολιτικής Ε&Κ, μετακινήθηκε δύο φορές μπρος-πίσω μεταξύ του Υπουργείου Ανάπτυξης, Ανταγωνιστικότητας, Υποδομών, Μεταφορών και Δικτύων και του Υπουργείου Παιδείας και Θρησκευμάτων. Αυτές οι συνεχείς αλλαγές προκάλεσαν ελλείψεις και καθυστερήσεις στην υλοποίηση της πολιτικής.

Έως το 2013 δεν υπήρχαν συστηματικές αξιολογήσεις πολιτικής και χρηματοδοτικών προγραμμάτων, γεγονός που σημαίνει ότι η γνωσιακή βάση για μάθηση και βελτίωση της πολιτικής παραμένει πολύ μικρή. Τα πανεπιστήμια και οι δημόσιοι ερευνητικοί οργανισμοί αξιολογούνται τακτικά, αλλά τα αποτελέσματα των αξιολογήσεων δεν λαμβάνονται υπόψη στην μεταξύ τους κατανομή των κονδυλίων του προϋπολογισμού<sup>5</sup>. Η υποβολή στατιστικών δεικτών σχετικά με την Ε&Κ δεν ήταν συστηματικά οργανωμένη, με αποτέλεσμα την έλλειψη στοιχείων από το 2011 έως το 2013 και, ως εκ τούτου, τη δημιουργία ασυνέχειας στις χρονοσειρές, γεγονός που δυσχεραίνει την ανάλυση των επιδόσεων.

#### Πολιτική αντιμετώπισης της πρόκλησης

Τον Φεβρουάριο του 2015 η κυβέρνηση δημιούργησε τη θέση του Αναπληρωτή Υπουργού Έρευνας και Καινοτομίας στο Υπουργείο Παιδείας και Θρησκευμάτων και σύστησε διεύθυνση Ε&Κ εντός του Υπουργείου τον Μάρτιο. Ο ρόλος αυτός αναμένεται να επιφέρει υψηλότερου επιπέδου χάραξη πολιτικής για τη διακυβέρνηση της Ε&Κ. Μετά τις εκλογές του Σεπτεμβρίου του 2015, το Υπουργείο μετονομάστηκε σε «Υπουργείο Παιδείας, Έρευνας και Θρησκευμάτων», γεγονός που ενδέχεται να σηματοδοτεί τη δέσμευση για μεγαλύτερη έμφαση στην Ε&Κ.

Το 2014 εγκρίθηκε το σχέδιο Εθνικής Στρατηγικής Έρευνας, Τεχνολογικής Ανάπτυξης και Καινοτομίας (ΕΣΕΤΑΚ). Όσον αφορά τα σχεδιαζόμενα προγράμματα, η ΕΣΕΤΑΚ είναι πανομοιότυπη με την εθνική στρατηγική έξυπνης εξειδίκευσης, αλλά αυτό μπορεί να αλλάξει στο μέλλον. Το ίδιο έτος ψηφίστηκε νόμος για την υλοποίησή της, αλλά από την άνοιξη του 2015 τελεί υπό αναθεώρηση με πρωτοβουλία του Αναπληρωτή Υπουργού Ε&Κ. Μεταξύ άλλων, η αναθεώρηση του νόμου αποσκοπεί στον επαναπροσδιορισμό των καθεστώτων αξιολόγησης, στη βελτίωση των συνθηκών εργασίας για τους ερευνητές που απασχολούνται στο δημόσιο και στη διευκόλυνση της έγκαιρης απορρόφησης της χρηματοδότησης μέσω Διαρθρωτικών Ταμείων. Επιπλέον, το ανώτερο γνωμοδοτικό όργανο της χώρας, το Εθνικό Συμβούλιο Έρευνας, Τεχνολογικής Ανάπτυξης και Καινοτομίας (ΕΣΕΤΑΚ), έχει ως αποστολή την παροχή προτάσεων σχετικών με τη διαμόρφωση της εθνικής στρατηγικής Ε&Κ. Στις αναθεωρήσεις του νόμου τονίζεται ότι είναι αναγκαίο το ΕΣΕΤΑΚ να οργανωθεί με τρόπο μη γραφειοκρατικό και διαφανή. Ακόμη, προβλέπεται η δημιουργία Περιφερειακών Συμβουλίων Έρευνας και Καινοτομίας,

<sup>3</sup> ΟΟΣΑ (2014): OECD Science, Technology and Industry Outlook 2014 (προοπτικές των επιστημών, της τεχνολογίας και της βιομηχανίας), έκδοση του ΟΟΣΑ, Παρίσι.

<sup>4</sup> Tsipouri Lena and Sophia Athanassopoulou (2015): RIO Country Report Greece 2015.

<sup>5</sup> Ομοίως.

τα οποία θα διαδραματίσουν μείζονα ρόλο στην υλοποίηση των στρατηγικών RIS3 (περιφερειακές στρατηγικές καινοτομίας). Σκοπός τους είναι να αποτελέσουν τον σύνδεσμο μεταξύ της υλοποίησης της πολιτικής της ΓΓΕΤ σε εθνικό επίπεδο και της έξυπνης εξειδίκευσης στην περιφέρεια.

Η ΕΣΕΤΑΚ και ο σχετικός εφαρμοστικός νόμος, εισήγαγαν νέες μεθόδους αξιολόγησης οργανισμών που παράγουν ερευνητικό έργο (RPO). Οι αξιολογήσεις θα πραγματοποιούνται κάθε 5 έτη από επιτροπές 5-7 (Ελλήνων και ξένων) εξωτερικών αξιολογητών. Το 2015 η ΓΓΕΤ επιφορτίστηκε επίσης με την αξιολόγηση έργων και προγραμμάτων, μέχρι την ολοκλήρωση της δημιουργίας μητρώου πιστοποιημένων αξιολογητών, οι οποίοι θα αναλάμβαναν στην συνέχεια αυτές τις αρμοδιότητες. Το Εθνικό Κέντρο Τεκμηρίωσης έχει αρχίσει να αξιολογεί τακτικά τα προγράμματα χρηματοδότησης. Έχει επίσης ξεκινήσει συστηματικότερη παρακολούθηση του συστήματος Ε&Κ, με τακτική δημοσίευση σχετικών δεδομένων και αποτελεσμάτων. Το 2013 επιλύθηκαν προβλήματα στην υποβολή στατιστικών δεικτών με την αναδιοργάνωση των μηχανισμών συλλογής δεδομένων.

### Αξιολόγηση

Η εκτίμηση των επιπτώσεων της νέας στρατηγικής Ε&Κ δεν είναι εφικτή, διότι η σχετική νομοθεσία εξακολουθεί να βρίσκεται υπό αναθεώρηση, γεγονός που στην πράξη σταματά τη διαδικασία υλοποίησης. Οι αλλαγές στη δομή διακυβέρνησης Ε&Κ που προτείνονται στην ΕΣΕΤΑΚ κρίθηκαν σε μεγάλο βαθμό θετικές από την Ευρωπαϊκή Επιτροπή, καθώς και από ανεξάρτητους συμβούλους<sup>6</sup>, αλλά μένει να διαπιστωθεί σε ποιον βαθμό θα τροποποιηθούν οι συστάσεις αυτές κατά την τρέχουσα αναθεώρηση. Η συνεχιζόμενη πολιτική αστάθεια θα καθυστερήσει ενδεχομένως την ταχεία υλοποίηση θεσμικών αλλαγών. Ταυτόχρονα, οι σημαντικές δημοσιονομικές περικοπές και οι μειώσεις προσωπικού επηρεάζουν αρνητικά τα κίνητρα του προσωπικού για οργανωτική αλλαγή εντός των κυβερνητικών φορέων<sup>7</sup>.

Όσον αφορά στην αξιολόγηση και στην διαμόρφωση πολιτικής, οι δραστηριότητες παρακολούθησης και δημοσίευσης δεδομένων από το Εθνικό Κέντρο Τεκμηρίωσης αποτελούν βήμα προς τη σωστή κατεύθυνση. Ωστόσο, δεν είναι ακόμη σαφής ο βαθμός στον οποίο τα αποτελέσματα αυτά θα επηρεάσουν τη χάραξη πολιτικής. Εν προκειμένω, θα είναι μάλλον καθοριστικός ο σχεδιασμός και η υλοποίηση νέων μηχανισμών αξιολόγησης που έχουν ζητηθεί από τη ΓΓΕΤ. Οι αξιολογήσεις που επιβάλλονται υποχρεωτικά από τα Επιχειρησιακά Προγράμματα των Διαρθρωτικών Ταμείων μπορούν επίσης μακροπρόθεσμα να βελτιώσουν την συνολική νοοτροπία αξιολόγησης. Το σχέδιο αξιολόγησης που υποβλήθηκε στη ΓΔ REGIO και είναι υποχρεωτικό για την τρέχουσα προγραμματική περίοδο (2014-2020) περιλαμβάνει σειρά αξιολογήσεων ΕΤΑΚ σε εθνικό και περιφερειακό επίπεδο. Αυτές δεν αναμένεται να ξεκινήσουν πριν από το 2017.

### **Πρόκληση 2: Ενίσχυση της στόχευσης και της προτεραιοποίησης στην κατανομή χρηματοδότησης**

#### Περιγραφή

Σε επίπεδο χρηματοδότησης, περίπλοκοι διοικητικοί κανόνες, αναποτελεσματικές διαχειριστικές δομές και χαμηλή διοικητική ικανότητα περιορίζουν την αποδοτικότητα του συστήματος. Το σημαντικότερο είναι ότι, υπό το ισχύον καθεστώς λιτότητας, οι αποφάσεις χρηματοδότησης στερούνται στόχευσης και δεν θέτουν προτεραιότητες<sup>8</sup>. Τα Διαρθρωτικά Ταμεία καλύπτουν ένα σημαντικό ποσοστό των δαπανών Ε&Α στην Ελλάδα (20,8 % το 2012). Μερικές φορές φαίνεται ότι κριτήριο για τη λήψη απόφασης είναι περισσότερο το ποσό χρηματοδότησης που θα μπορούσε να απορροφηθεί παρά οι αναμενόμενες

---

<sup>6</sup> European Commission (2014a) European Semester Staff Working Document Greece 2014; Boston Consulting Group and Foundation for Economic and Industrial Research (2014) The role of structural reforms and the prospects for the Greek economy.

<sup>7</sup> Tsiouri, Lena and Sophia Athanassopoulou (2015) RIO Country Report Greece 2015.

<sup>8</sup> European Commission (2014a) European Semester Staff Working Document Greece 2014.

επιπτώσεις των έργων. Αυτό είχε ως αποτέλεσμα η διοίκηση να ακολουθεί συχνά γενικές προτεραιότητες του προγράμματος πλαισίου της ΕΕ, χωρίς να εξετάζει ιδιαίτερως τον τρόπο με τον οποίο αυτές αντιστοιχούν σε εθνικές και περιφερειακές ανάγκες.

Το ποσοστό απορρόφησης των κονδυλίων των Διαρθρωτικών Ταμείων κατά την περίοδο 2007-2013 διαμορφώθηκε στο 51 %, θέτοντας την Ελλάδα στην 11η θέση (μέσος όρος της ΕΕ27: 42 %<sup>9</sup>). Ωστόσο, από την έναρξη της δημοσιονομικής λιτότητας, η απορρόφηση καθίσταται όλο και πιο δύσκολη λόγω της δυσχέρειας της ελληνικής κυβέρνησης να εξασφαλίσει την απαιτούμενη συγχρηματοδότηση.

Η έλλειψη ιεράρχησης αποτελεί εμπόδιο στην επίτευξη οικονομιών κλίμακας ή κρίσιμης μάζας σε ερευνητικούς τομείς όπου η χώρα είναι ισχυρή. Επίσης, περιορίζει τις δυνατότητες συνεργασίας μεταξύ επιστημονικού και επιχειρηματικού τομέα, διότι μειώνει το εύρος ελκυστικών συνεργατών για αμοιβαία αποδοτική συνεργασία<sup>10</sup>.

#### Πολιτική αντιμετώπισης της πρόκλησης

Στο Υπουργείο Οικονομίας, Ανάπτυξης και Τουρισμού δημιουργήθηκαν δύο θέσεις υφυπουργών για την επιχειρηματικότητα και τη διαχείριση του Εθνικού Στρατηγικού Πλαισίου Αναφοράς για την κατανομή της χρηματοδότησης. Όσον αφορά στην κατανομή της χρηματοδότησης, το Εθνικό Στρατηγικό Πλαίσιο Αναφοράς για την περίοδο 2014-2020 (σύμφωνα με τον κύκλο προγραμματισμού των Διαρθρωτικών Ταμείων) προτεραιοποιεί κυρίως τομείς στους οποίους η Ελλάδα διαθέτει ανταγωνιστικό πλεονέκτημα, ήτοι τον τουρισμό, τη γεωργία, την εφοδιαστική αλυσίδα, την υγεία, τις ΤΠΕ, τις δημιουργικές βιομηχανίες και τον πολιτισμό, καθώς και το περιβάλλον, την ενέργεια και τις πρώτες ύλες. Οι προτεραιότητες αυτές καθορίζονται επίσης με την εθνική στρατηγική Ε&Κ, την ΕΣΕΤΑΚ. Όσον αφορά στην δημόσια έρευνα, το σχέδιο Αθηνά, πρόγραμμα πανεπιστημιακής μεταρρύθμισης, υλοποιείται από το 2013. Έχει στόχο την αύξηση της απόδοσης των ΑΕΙ και των δημόσιων ερευνητικών οργανισμών, κυρίως με την παροχή κινήτρων για μεγαλύτερη εξειδίκευση σε εθνικούς τομείς έρευνας με ανταγωνιστικό πλεονέκτημα και στη εξάλειψη των επικαλύψεων μεταξύ ερευνητικών ινστιτούτων.

Από το 2013 έχουν αναπτυχθεί στρατηγικές έξυπνης εξειδίκευσης για όλες τις ελληνικές περιφέρειες, οι οποίες έχουν σχεδιαστεί στην πλειοψηφία τους από ανεξάρτητους συμβούλους. Οι στρατηγικές αυτές βρίσκονται πλέον σε διαφορετικά στάδια της διαδικασίας επιχειρηματικής ανακάλυψης και αξιολόγησης από ομοτίμους. Όλες οι περιφερειακές στρατηγικές και η εθνική στρατηγική εγκρίθηκαν το 2015. Οι ορισμοί των τομέων προτεραιότητας αναπτύσσονται περαιτέρω σε περιφερειακά σχέδια δράσης, τα οποία επίσης περιγράφουν λεπτομερώς τους τομείς επενδύσεων και τους μηχανισμούς παρακολούθησης/αξιολόγησης.

Για να διευκολυνθεί η πρόσβαση στις διαθέσιμες πιστώσεις για την περίοδο 2007-2013, το 3ο πρόγραμμα οικονομικής προσαρμογής (ΠΟΠ) προβλέπει σημαντική χαλάρωση των απαιτήσεων συγχρηματοδότησης, με την προϋπόθεση ότι η Ελλάδα θα εκπληρώσει σειρά εκ των προτέρων δεσμεύσεων. Το ΠΟΠ επρόκειτο να τεθεί σε ισχύ στα μέσα Οκτωβρίου του 2015. Στο ζήτημα της συγχρηματοδότησης εστιάζει επίσης η αξιολόγηση RIS3 της Ανατολικής Μακεδονίας και Θράκης από εξωτερικούς αξιολογητές, η οποία αποτελεί και την ασθενέστερη περιφέρεια της Ελλάδας από διαρθρωτική άποψη<sup>11</sup>.

#### Αξιολόγηση

Η επιρροή των νέων Αναπληρωτών Υπουργών στην κατανομή της χρηματοδότησης και στην επιχειρηματικότητα δεν μπορεί να αξιολογηθεί πριν περάσουν μερικά χρόνια.

---

<sup>9</sup> Ivana Katsarova (2013): The (low) absorption of EU Structural Funds. Library Briefing, Library of the European Parliament, 01/10/2013.

<sup>10</sup> European Commission (2015c) Communication COM(2015)400 "A new start for jobs and growth in Greece".

<sup>11</sup> S3 Platform (2015) RIS3 Peer Review Summary Report Eastern Macedonia and Thrace.



Η στρατηγική έξυπνης εξειδίκευσης μπορεί να οδηγήσει σε διαρθρωτικούς μετασχηματισμούς και να συνδράμει στην έξοδο από την οικονομική κρίση, σύμφωνα με εκτιμήσεις της εθνικής και περιφερειακής διοίκησης. Ως εκ τούτου, η πολιτική δέσμευση για τη διαδικασία αυτή είναι υψηλή<sup>12</sup>. Ο αριθμός των εθνικών προτεραιοτήτων εξειδίκευσης είναι μάλλον μεγάλος, αλλά στις περιφερειακές στρατηγικές έχουν ήδη τεθεί σαφέστερες και πιο συγκεκριμένες προτεραιότητες. Μένει να διαπιστωθεί σε ποιον βαθμό θα συνδυαστούν η εθνική στρατηγική οι περιφερειακές, καθώς και σε ποιον βαθμό θα παρακολουθείται η υλοποίησή της εθνικής στρατηγικής. Αποτελεί θετική ένδειξη το γεγονός ότι η εν λόγω στρατηγική περιέχει προγραμματιζόμενα μέσα χρηματοδότησης στήριξης των ιδιωτικών επενδύσεων Ε&Κ σύμφωνα με τις περιφερειακές στρατηγικές και ότι καθορίζει λεπτομερείς χρηματοοικονομικές απαιτήσεις για αυτές τις πρωτοβουλίες. Η δυνατότητα των περιφερειακών αρχών να αποφασίζουν μόνο για ένα μικρό ποσοστό κατανομής των κονδυλίων των Διαρθρωτικών Ταμείων, ενδεχομένως να αποδειχθεί περιοριστικός παράγοντας.

### **Πρόκληση 3: Ενθάρρυνση ιδιωτικής δραστηριότητας Ε&Κ και άρση σχετικών εμποδίων**

#### Περιγραφή

Η ζήτηση Ε&Α από τις επιχειρήσεις, καθώς και οι ιδιωτικές δαπάνες για έρευνα και καινοτομία, βρίσκονται σε χαμηλά επίπεδα συγκριτικά με άλλα κράτη μέλη της ΕΕ παρόμοιου μεγέθους και ανάπτυξης. Η ΕΔΕΑ ανήλθε σε 0,28 % του ΑΕΠ το 2013, τοποθετώντας την Ελλάδα στο 21 % του μέσου όρου της ΕΕ<sup>13</sup>. Ωστόσο, αυτό αντιστοιχεί σε ανάκαμψη στα 489 εκατ. EUR ύστερα από απότομη πτώση στα 459 εκατ. EUR το 2012. Κλάδοι με σχετικά υψηλές επιδόσεις στην καινοτομία εστίασαν κυρίως σε καινοτομίες όσον αφορά στην οργάνωση και εμπορία<sup>14</sup>. Η Ελλάδα καταλαμβάνει την 5η θέση στον αντίστοιχο δείκτη του IUS. Επίσης, σημειώνει υψηλές επιδόσεις στις εξαγωγές υπηρεσιών έντασης γνώσης (7η θέση), γεγονός που οφείλεται σε μεγάλο βαθμό στο σημαντικό μερίδιο των θαλάσσιων μεταφορών στην οικονομία. Η χώρα έχει έλλειψη πρωτοπόρων παγκοσμίως εταιρικών επενδύσεων σε Ε&Α, με μόνο τρεις επιχειρήσεις μεταξύ των κορυφαίων 1000 εταιρειών της ΕΕ που επενδύουν σε Ε&Α<sup>15</sup>. Το 2014, ορισμένες πολυεθνικές εταιρείες με έδρα την Ελλάδα εξέφρασαν την πρόθεσή τους να μετεγκατασταθούν αν εξακολουθήσει η πολιτική αστάθεια, γεγονός που επιδεινώνει περαιτέρω την προοπτική για ενίσχυση της ΕΔΕΑ<sup>16</sup>. Η εξασφάλιση 2,5 % των συνολικών κονδυλίων του 7ου ΠΠ από Έλληνες υποψηφίους (11η θέση, σχεδόν σε ισοβαθμία με τη Δανία και την Αυστρία) φαίνεται ότι απέτυχε να οδηγήσει σε περισσότερη ιδιωτική δραστηριότητα Ε&Α.

Βασικό παράγοντα που περιορίζει επί του παρόντος τις επιχειρηματικές δαπάνες για Ε&Α αποτελεί η χαμηλή χρηματοοικονομική ρευστότητα των ΜΜΕ (που αντιπροσωπεύουν το 99,9 % του συνόλου των εταιρειών) και τα σταθερά χαμηλά επίπεδα χορήγησης δανείων από τις τράπεζες, πολλές από τις οποίες δεν διαθέτουν επαρκή κεφάλαια και αντιμετωπίζουν προβλήματα ρευστότητας. Την περίοδο 2013-2014, το 42 % των ΜΜΕ ανέφεραν ότι η πρόσβαση σε χρηματοδότηση αποτελούσε το μεγαλύτερο πρόβλημά τους<sup>17</sup>. Τα ιδιωτικά επενδυτικά κεφάλαια δεν αποτελούν εναλλακτική πηγή χρηματοδότησης, με τα επίπεδα τόσο των ιδιωτικών επιχειρηματικών κεφαλαίων όσο και των επενδύσεων των επιχειρηματικών αγγέλων να βρίσκονται κοντά στο 0 % του ΑΕΠ το

---

<sup>12</sup> Tsipouri, Lena and Sophia Athanassopoulou (2015) RIO Country Report Greece 2015.

<sup>13</sup> Ευρωπαϊκή Επιτροπή (2015β): Innovation Union Scoreboard 2015.

<sup>14</sup> Εθνικό Κέντρο Τεκμηρίωσης - ΕΚΤ (2015): Καινοτομία στις ελληνικές επιχειρήσεις 2010-2012. Αθήνα.

<sup>15</sup> ΟΟΣΑ (2014): OECD Science, Technology and Industry Outlook 2014 (προοπτικές των επιστημών, της τεχνολογίας και της βιομηχανίας, 2014), έκδοση του ΟΟΣΑ, Παρίσι; European Commission (2015d) The 2015 EU Industrial R&D Investment Scoreboard.

<sup>16</sup> Tsipouri, Lena and Sophia Athanassopoulou (2015) RIO Country Report Greece 2015.

<sup>17</sup> European Central Bank (2014) Survey on the access to finance of small and medium-sized enterprises in the euro area, October 2013 to March 2014.



2013<sup>18</sup>. Μολονότι η πρόσβαση σε χρηματοδότηση αποτελεί επί του παρόντος το μεγαλύτερο εμπόδιο για την Ε&Α του ιδιωτικού τομέα, σημαντικές είναι επίσης οι θεσμικές αδυναμίες, κυρίως οι συνθήκες του κανονιστικού πλαισίου που δεν ευνοούν τη ριψοκίνδυνη επιχειρηματική δραστηριότητα, καθώς και το περίπλοκο και μη αποδοτικό σύστημα δημόσιας στήριξης της ιδιωτικής Ε&Κ. Το τελευταίο ζήτημα επιδεινώνεται από το έλλειμμα ικανοτήτων των ΜΜΕ και των περιφερειακών ερευνητικών οργανισμών στην τήρηση των διαδικασιών υποβολής αιτήσεων και στην σύνταξη σωστών φακέλων για επιδότηση.

Επομένως, η αιτία αυτής της πρόκλησης βρίσκεται σε μεγάλο βαθμό στην πλευρά της ζήτησης. Οι επιδόσεις του ελληνικού δημόσιου ερευνητικού συστήματος αντιστοιχούν λίγο πολύ στον μέσο όρο της ΕΕ όσον αφορά στην αριστεία. Το 2012 βαθμολογήθηκε στον σύνθετο δείκτη αριστείας με 55,27 ως προς τις δημοσιεύσεις που αποτελούν αντικείμενο πολλών ετεροαναφορών (μέσος όρος της ΕΕ: 55,38) και με 81,31 ως προς τις επιχορηγήσεις του ΕΣΕ (μέσος όρος της ΕΕ: 81,77) – αν και η δημοσιονομική λιτότητα διακυβεύει τη βιωσιμότητα της ερευνητικής αριστείας. Ωστόσο, η εμπορική αξιοποίηση των ερευνητικών αποτελεσμάτων αποτελεί μια ακόμη αδύναμη πτυχή του συστήματος Ε&Κ της χώρας, η οποία συμβάλλει στη χαμηλή ιδιωτική δραστηριότητα Ε&Κ. Η δημόσια στήριξη δραστηριοτήτων εμπορικής αξιοποίησης εντός των ΑΕΙ και των δημόσιων ερευνητικών οργανισμών είναι χαμηλή και δεν παρέχονται κίνητρα σε μεμονωμένους ερευνητές για να επιδοθούν σε επιχειρηματική δραστηριότητα ή συνεργασία με τη βιομηχανία<sup>19</sup>. Αν και υπάρχουν ορισμένοι διαγωνισμοί τύπου «venture cup» («επιχειρηματικού αγώνα») και μέτρα στήριξης των τεχνοβλαστών, οι επιχειρηματικές ιδέες συχνά δεν φθάνουν σε στάδιο στο οποίο να καταστούν εμπορικά βιώσιμες. Αυτό οφείλεται τόσο σε ανεπαρκή χρηματοδότηση αυτών των μέσων όσο και σε μη στήριξη επιχειρηματικής νοοτροπίας στους δημόσιους ερευνητικούς οργανισμούς.

#### Πολιτική αντιμετώπισης της πρόκλησης

Η κυβέρνηση αναγνωρίζει ότι η χαμηλή ιδιωτική δραστηριότητα Ε&Κ συνιστά σημαντική πρόκληση και την περιέλαβε στους στόχους του εθνικού προγράμματος μεταρρυθμίσεων του 2015. Το Επιχειρησιακό Πρόγραμμα για την Ανταγωνιστικότητα, την Επιχειρηματικότητα και την Καινοτομία, το οποίο εκπονείται στην παρούσα φάση, θα περιλαμβάνει νέα μέτρα για την προώθηση επιχειρηματικών επενδύσεων Ε&Κ.

Η ανάπτυξη τομέων προτεραιότητας RIS3 έχει επίσης στόχο να στηρίξει και να μεγεθύνει τα συγκεκριμένα πλεονεκτήματα των περιφερειακών ιδιωτικών οργανισμών που παράγουν έργο Ε&Κ. Στις οριζόντιες στρατηγικές προτεραιότητες της διαδικασίας RIS3 περιλαμβάνονται ρητά η στήριξη της αύξησης των ιδιωτικών επενδύσεων στην Ε&Κ, η καλλιέργεια νοοτροπίας καινοτομικότητας καθώς και η προώθηση της μεταφοράς γνώσης και της ανοικτής επιστήμης. Η εθνική στρατηγική RIS3 προβλέπει συγκεκριμένο μέτρο που στηρίζει την εμπορική εκμετάλλευση μέσω της σύστασης ενός δημόσιου-ιδιωτικού Ταμείου Πατεντών (συγχρηματοδοτούμενο από το ΕΤΠΑ), το οποίο θα εφαρμοστεί αν και εφόσον ολοκληρωθεί απολογιστική μελέτη που απαιτείται από τον κανονισμό περί χρηματοδοτικών εργαλείων.

Στην εθνική στρατηγική RIS3 περιγράφονται διάφορα μέσα για την προγραμματική περίοδο 2014-2020, τα οποία εικάζεται ότι θα ενεργοποιηθούν μέσω του ΕΠ «Ανταγωνιστικότητα και Επιχειρηματικότητα». Ωστόσο, δεν έχει ακόμη εκδοθεί καμία νέα πρόσκληση υποβολής προτάσεων για την προγραμματική περίοδο 2014-2020. Μεταξύ άλλων, θα υπάρχει πρόγραμμα επιχορηγήσεων για τη στήριξη της ίδρυσης και ανάπτυξης καινοτόμων νεοφυών επιχειρήσεων (ενδεικτικός προϋπολογισμός 540 εκατ. EUR), πρόγραμμα στήριξης καινοτομικών συνεργατικών σχηματισμών στο πλαίσιο των οποίων συνεργάζονται επιχειρήσεις με πανεπιστήμια (300 εκατ. EUR), καθώς και πρόγραμμα

---

<sup>18</sup> EBAN – European Trade Association for Business Angels (2014) Statistics Compendium 2014; EVCA – European Venture Capital Association (2015) Central and Eastern Europe Statistics 2014

<sup>19</sup> Directorate-General for Economic and Financial Affairs (2014) The Second Economic Adjustment Programme for Greece – Fourth Review. Occasional Papers 192.

επιχορηγήσεων για τη στήριξη ιδιωτικών έργων ETAK (318 εκατ. EUR). Στο πλαίσιο του συνολικού προϋπολογισμού 20 δισ. EUR των ευρωπαϊκών διαρθρωτικών και επενδυτικών ταμείων που διατίθενται στην Ελλάδα για την περίοδο 2014-2020, 1,3 δισ. EUR έχουν προβλεφθεί για επενδύσεις στην έρευνα και την καινοτομία, με τα οποία προγραμματίζεται να συγχρηματοδοτηθούν παρατάσεις ορισμένων από τα προαναφερθέντα μέτρα<sup>20</sup>.

Το 2013 καθιερώθηκαν φοροαπαλλαγές για δαπάνες E&A. Υπάρχει δυνατότητα απαλλαγής δαπανών E&A που ανέρχονται έως και στο 30 % του φορολογητέου εισοδήματος, με το συνολικό ποσό της έκπτωσης να κατανέμεται σε περίοδο 3 ετών. Από το 2010, τα κέρδη που προκύπτουν από κατοχυρωμένα με δίπλωμα ευρεσιτεχνίας προϊόντα και υπηρεσίες απαλλάσσονται από τον φόρο για περίοδο 3 ετών.

Για να αντιμετωπίσει την έλλειψη επενδυτικού κεφαλαίου για την E&A των ΜΜΕ, η ελληνική κυβέρνηση ίδρυσε, το 2014, ταμείο για την περιφερειακή ανάπτυξη και την καινοτομία σε συνεργασία με τη γερμανική δημόσια αναπτυξιακή τράπεζα KfW (με συνεισφορά 100 εκατ. EUR από κάθε πλευρά). Το Ίδρυμα Ωνάση θα συνεισφέρει επιπλέον 30 εκατ. EUR στο ταμείο. Επί του παρόντος υπάρχουν 4 δημόσια-ιδιωτικά ταμεία καινοτομίας συγχρηματοδοτούμενα μέσω JEREMIE, με συνολικό κεφάλαιο περίπου 47 εκατ. EUR.

#### Αξιολόγηση

Τα προαναφερθέντα προγράμματα άμεσης στήριξης δεν έχουν ακόμη ξεκινήσει. Σε ορισμένες περιπτώσεις είναι αμφίβολο κατά πόσον οι σχετικά υψηλοί ενδεικτικοί προϋπολογισμοί των επιμέρους εργαλείων θα μπορέσουν να καλυφθούν, δεδομένης ιδίως της ισχυρής εξάρτησης από τη συγχρηματοδότηση από Διαρθρωτικά Ταμεία. Οι επιπτώσεις των φορολογικών κινήτρων για E&A θα μπορέσουν να εκτιμηθούν όταν περισσότερες εταιρείες καταγράψουν και πάλι σημαντικά κέρδη. Κάθε μέτρο στήριξης των ιδιωτικών επενδύσεων E&K θα έχει μακροχρόνιες επιπτώσεις μόνο αν ανακάμψουν ο τραπεζικός δανεισμός, η προσφορά ιδιωτικών κεφαλαίων και η εταιρική ρευστότητα.

Τα υπό επεξεργασία σχέδια δράσης RIS3 προβλέπουν ιδιωτική στήριξη E&K καλύτερα στοχευμένη στις ανάγκες και τις δυνατότητες της περιφερειακής βιομηχανίας και, ως εκ τούτου, έχουν ενδεχομένως δυνατότητες να τονώσουν πραγματικά τις επιχειρηματικές δραστηριότητες E&K.

Οι διαρθρωτικές μεταρρυθμίσεις στη νομοθεσία περί ανταγωνισμού, στη νομοθεσία για την αγορά εργασίας και στην φορολογία είτε έχουν δημοσιοποιηθεί είτε βρίσκονται σε εξέλιξη, αλλά είναι πολύ νωρίς να κριθεί η έκταση των αλλαγών αυτών και η βελτίωση που θα επιφέρουν στο θεσμικό πλαίσιο για επενδύσεις E&K.

---

<sup>20</sup> European Commission (2015c) Communication COM(2015)400 "A new start for jobs and growth in Greece".

Europe Direct is a service to help you find answers to your questions about the European Union  
Free phone number (\*): 00 800 6 7 8 9 10 11  
(\*) Certain mobile telephone operators do not allow access to 00 800 numbers or these calls may be billed.

A great deal of additional information on the European Union is available on the Internet.  
It can be accessed through the Europa server <http://europa.eu>

#### **How to obtain EU publications**

Our publications are available from EU Bookshop (<http://bookshop.europa.eu>),  
where you can place an order with the sales agent of your choice.

The Publications Office has a worldwide network of sales agents.  
You can obtain their contact details by sending a fax to (352) 29 29-42758.

## JRC Mission

As the Commission's in-house science service, the Joint Research Centre's mission is to provide EU policies with independent, evidence-based scientific and technical support throughout the whole policy cycle.

Working in close cooperation with policy Directorates-General, the JRC addresses key societal challenges while stimulating innovation through developing new methods, tools and standards, and sharing its know-how with the Member States, the scientific community and international partners.

*Serving society  
Stimulating innovation  
Supporting legislation*

